

Mut zum Verbot

Johanna Wolff

2019-12-23T20:03:34

Bahntickets werden künftig billiger, Benzin und Diesel werden teurer, die Kaufprämie für E-Autos steigt, der Strompreis sinkt und die Pendlerpauschale wird angehoben. Bund und Länder haben sich auf ein [Klimapaket](#) geeinigt, und es ist ein Anreizpaket. Wenn man davon absieht, dass es in ein paar Jahren verboten sein wird, ganz bestimmte Heizungstypen neu einzubauen, soll das Ziel, CO₂-Emissionen massiv zu reduzieren, soweit ersichtlich, ohne Verbote erreicht werden. Dabei sind Verbote unter Umständen nicht nur wirksamer als Anreize und andere „weiche“ Instrumente. Sie können auch gerechter sein und eine höhere Akzeptanz der Klimapolitik versprechen. Zu einem klugen Instrumentenmix würden sie daher dazugehören.

Anreize statt Rechtsbefehle

Umweltpolitische Ziele statt mit Ge- und Verboten mit alternativen Instrumenten zu verfolgen, hat Tradition. Sie wurden in den 1980/90er entwickelt und auf breiter Basis eingeführt, nachdem man beobachtet hatte, dass die Möglichkeiten des Gesetzgebers, Unternehmen durch Rechtsbefehle zu umweltgerechtem Verhalten zu bringen, begrenzt waren: Zwar konnte der Gesetzgeber gegen Wasserverschmutzung vorgehen, indem er den Einbau von Filtern vorschrieb oder Grenzwerte vorgab. Zum einen traten aber Defizite beim Vollzug solcher Vorgaben auf. Zum anderen bot das klassische Ordnungsrecht den Unternehmen kaum Anreize, in umwelttechnische Innovationen zu investieren. Die Lösung für diese Probleme waren die sog. ökonomischen Instrumente, die für einen Gleichlauf der politischen Ziele des Staates auf der einen und der wirtschaftlichen Unternehmensziele auf der anderen Seite sorgen. Rechtsnormen, so die Grundidee der Umweltökonomie, müssten so gestaltet werden, dass sie umweltschädliches Verhalten bepreisen bzw. verteuern und umweltschonendes finanziell belohnen. Statt auf rechtliche Verpflichtung setzt der Gesetzgeber seither verstärkt darauf, die Eigeninteressen der Adressaten zu aktivieren.

Dass dies funktionieren kann, ist unbestritten. Ökonomische Instrumente können das klassische rechtliche Instrumentarium intelligent ergänzen und werden heute in großer Zahl auch außerhalb des Umweltrechts eingesetzt. Dass es in der Klimadebatte aber fast so scheint, als seien sie nun die einzigen Mittel, um Umweltziele zu erreichen, erstaunt. Jedenfalls mit Blick auf die Wirksamkeit bieten sie gegenüber Ge- oder Verboten doch nur in bestimmten Konstellationen Vorteile, die gar nicht vorliegen, wenn es darum geht, das Konsum- oder Mobilitätsverhalten von Individuen zu beeinflussen. So entscheiden Menschen über ihre Art der Lebensführung nicht allein nach finanziellen Maßstäben. Hinzu kommt, dass Verbote, die dem Klimaschutz dienen, keineswegs unbedingt Felder betreffen würden, in denen systematische Vollzugsdefizite drohen. Vielmehr ließe sich ohne Weiteres sicherstellen, dass beispielsweise ein Tempolimit auf Autobahnen auf breiter Basis befolgt und damit sehr wirksam der CO₂-Ausstoß reduziert

würde. Entsprechendes würde für die Nichtzulassung besonders klimaschädlicher Fahrzeugtypen gelten (die wohl auf europäischer Ebene beschlossen werden müsste). Ob sich für genau diese Maßnahmen Mehrheiten finden ließen, ist eine andere Frage. In der demokratischen Auseinandersetzung über die richtigen Instrumente kommt derzeit aber jedenfalls zu kurz, dass Wirksamkeitserwägungen dagegensprechen, auf Verbote fast vollständig zu verzichten.

Relativierungen von Rechtmäßigkeit und Gerechtigkeit

Während die sog. ökonomischen Instrumente seinerzeit erdacht wurden, weil sie in bestimmten Konstellationen eine höhere Wirksamkeit versprachen als das Ordnungsrecht, galten sie rechtlich betrachtet schnell auch als mildere Mittel, d.h. als grundrechtssensiblere Alternativen zum Rechtsbefehl. Ob diese Beurteilung in ihrer Pauschalität allerdings richtig ist, ist fraglich. Zwar stellen Ge- und Verbote klassische Eingriffe in Freiheitsrechte dar, während andere Instrumente in die Grundrechte ihrer Adressaten allenfalls in einem weiteren Sinne eingreifen. Zum einen aber können häufig nur mehrere Anreize zusammen einen ähnlichen Effekt erzielen wie ein einziges Verbot. Bei kumulativer Betrachtung kann also die Freiheitsbeeinträchtigung durch Anreize durchaus relativ gewichtig sein. Zum anderen haben insbesondere Anreize, die Verhaltensänderungen durch die Androhung von Geldzahlungspflichten erreichen sollen, den Nachteil, sozial ungerecht zu sein. Denn während manche es sich leisten können, sie schlicht zu ignorieren, wirken sie für andere drängend oder gar faktisch zwingend. Allgemeingültige Verbote wie das oben beispielhaft angeführte Tempolimit auf Autobahnen würden den Treibstoffverbrauch also auf gleichheitsgerechtere Weise senken als dies eine Erhöhung des Treibstoffpreises kann.

Zwar sollen Kompensationsmaßnahmen die ungerechte Wirkung der Anreizinstrumente teilweise ausgleichen. Zum einen ist es aber ohne großen Verwaltungsaufwand nicht möglich, zielgerichtet diejenigen zu entlasten, die durch die Anreizinstrumente am stärksten belastet werden. Im Übrigen schwächt jede Kompensation neben den belastenden Wirkungen der Instrumente auch deren Steuerungswirkungen ab. Letztlich bleibt festzuhalten: Wenn der Gesetzgeber sichergehen möchte, dass sich alle klimafreundlicher verhalten, muss er auch Verbote erlassen; eine reine Anreizpolitik dagegen ist das Mittel der Wahl, wenn nur manche ihr Verhalten verändern sollen, während andere weitermachen können wie bisher.

Unberechenbarer Bewusstseinswandel

Typischerweise sind Anreize nicht so gedacht, dass sie nur das Verhalten derjenigen beeinflussen sollen, die durch sie zu Verhaltensänderungen faktisch gezwungen werden. Sie sollen auch daran mitwirken, einen allgemeinen Bewusstseinswandel herbeizuführen. So zielt auch die aktuelle Klimapolitik darauf, dass eine wachsende Zahl von Menschen ihr Konsum- und Mobilitätsverhalten aus Überzeugung ändert.

Erkenntnisse der Steuerwissenschaft lassen allerdings erwarten, dass mit einer Aufopferungsbereitschaft im großen (ausreichenden) Stil kaum zu rechnen ist. Denn so wie die Steuermoral vom Vertrauen darauf lebt, dass alle ihre Steuern zahlen, dürften viele nicht dazu bereit sein, sich freiwillig umzustellen, solange sie wissen, dass manch andere gar nichts tun. Die globale Dimension des Klimawandels macht es den Einzelnen ohnehin leicht, sich auf die Bedeutungslosigkeit etwaiger eigener Beiträge zurückzuziehen. Umso wichtiger erscheint es, dass sie zumindest innerhalb des eigenen Rechtskreises nicht das Gefühl haben, sie stünden, wenn sie sich einschränken, ja eh allein da und könnten es daher auch gleich lassen. Würde der Gesetzgeber Anreize und Investitionen mit allgemeingültigen Verboten kombinieren, wäre dagegen sicher, dass zumindest auf nationaler Ebene alle einen Beitrag leisten, was erwarten ließe, dass die Bereitschaft Einzelner zu überobligatorischen Beiträgen steigen würde. Und ganz nebenbei käme Deutschland in eine Position, aus der heraus es glaubwürdiger auch mit anderen Staaten über dort notwendige Verbote verhandelt könnte.

Dass man sich hierzulande ausgerechnet auf ein allgemeines Tempolimit auf Autobahnen einigt, ist (derzeit) wohl unrealistisch ([anders in den Niederlanden](#)). Es muss ja auch nicht sein. Was aber notwendig erscheint, ist eine Debatte darüber, zu welchen verhaltens- einschließlich konsumbezogenen Veränderungen die Gesellschaft denn bereit ist. Denn ohne Verhaltensänderungen wird das Ziel einer massiven CO₂-Reduktion nicht erreichbar sein. Diese Annahme liegt ja auch dem Klimapaket zugrunde, scheint aber nur vage durch, solange die Instrumentendiskussion sich auf steuerrechtliche Anreize, Informationsmaßnahmen usw. konzentriert. Fast entsteht der Eindruck, den Klimazielen sei durch Zahlungen näherzukommen. So haben viele Zeitungen und Fernsehbeiträge in den vergangenen Wochen vorgerechnet, was das Klimapaket den Durchschnittsverbraucher kostet. Für das Klima bringt es aber gar nichts, wenn der Durchschnittsverbraucher nun mehr Geld fürs Tanken ausgibt. Er muss weniger tanken. Da auf die Gesamtbevölkerung bezogen eben nicht die Wahl besteht, ob sie zahlt oder ihr Verhalten ändert, gehört die Frage, inwiefern wir uns künftig anders verhalten wollen als bisher, ins Zentrum der Diskussion.

Dass stattdessen vor allem über Preise und Kosten gesprochen wird, dürfte auch der Akzeptanz der Klimapolitik letztlich nicht förderlich sein. Schließlich werden nicht nur Verbote als Zumutungen empfunden. Wenn zwar nichts verboten, der gewohnte Lebensstil aber teurer wird, wird sich so mancher, der sein Verhalten den Anreizen entweder nicht anpassen kann oder dies nicht will, über die finanzielle Belastung und die dahinterstehende Politik ärgern. Daneben provoziert die „weiche“ Verhaltenssteuerung Abwehrhaltungen auch auf andere Weise. Denn vordergründig kann der Einzelne (soweit er es sich leisten kann) zwar weiterleben wie bisher. Ihm wird aber doch sehr deutlich gesendet, dass sein Verhalten, wenn auch nicht rechtswidrig, so doch unerwünscht, missbilligt, vielleicht unmoralisch, jedenfalls echt nicht ok ist. Auf einen Begriff gebracht wird dieses Phänomen durch das neue Wort „Flugscham“, das das Gefühl bezeichnet, sich dafür zu schämen, mit dem Flugzeug zu fliegen statt auf umweltfreundlichere Weise oder gar nicht zu reisen. Statistiken zeigen, dass Flugscham (jedenfalls in Deutschland, [anders sieht es wohl in Schweden aus](#)) keine Auswirkungen auf die Zahl der Flugbuchungen hat.

Auch SUV-Scham soll es bereits geben; und auch sie ist, wenn es sie tatsächlich gibt, im Hinblick auf die Zulassungszahlen offenbar wirkungslos, denn diese sind auf Rekordniveau. Das *Shaming* hat damit vor allem ein Frustpotential und schafft Gräben. Auch im Interesse des gesellschaftlichen Klimas könnte es also ratsam sein, klarer zwischen akzeptiertem, erlaubtem Verhalten auf der einen und nicht akzeptiertem, verbotenem Verhalten auf der anderen Seite zu unterscheiden.

Die Diskussion darüber, wo solche Grenzen verlaufen könnten, würde sicher hart – wir sollten sie aber führen.

